

0-733993-1

КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

На правах рукописи
кафедра теории
государства и права
Ю.С. Ревенко
с участием
д.с.н.с. А.В.Авдеева

**АРУТЮНЯН
МАРИНА САМВЕЛОВНА**

**ВЛАСТЬ И БЮРОКРАТИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
политико-правовое исследование**

*Специальность 12.00.01 – Теория и история права и
государства; история правовых учений*

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**



Казань 2003

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
Уфимского юридического института МВД России.

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор **А.Г. ХАБИБУЛИН**

Официальные оппоненты:

Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор МГИМО (У) МИД РФ **С.М. ШАХРАЙ**

Кандидат юридических наук **Л.Т. БАКУЛИНА**

Ведущая организация: Ульяновский государственный университет

Защита состоится «²⁰» марта 2003 года в «__» часов на заседании
Диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на
соискание ученой степени кандидата наук в Казанском государственном
университете им. В.И. Ульянова-Ленина (420008, г. Казань, ул.
Кремлевская, 18).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им.
Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан: 13 февраля 2003г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета К.212.081.01

кандидат юридических наук, доцент



Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Интерес к проблеме выбора способа организации и функционирования государственной власти связан, прежде всего, с тем, что способы организации государственного управления, методы деятельности государственной власти определяют качество политико-правовой действительности того или иного типа развития государства. Следовательно, помимо радикальных изменений в политической и экономической сферах жизни, государству необходимо сформировать адекватную изменяющемуся обществу систему органов власти и управления.

Учение о власти представляет собой одно из ведущих направлений исследования в политико-правовой науке. Оно способствует исследованию политических отношений и пониманию механизма деятельности государства и политической системы.

Государственная власть представляет собой разновидность власти политической. О том, что видовое понятие государственной власти значительно менее объемное, чем категория «политическая власть», свидетельствует, например, появление на рубеже третьего тысячелетия органов «надгосударственной» власти в лице законодательных (Европарламент) и исполнительных (Комиссия Европейских Сообществ) институтов, полномочия которых распространяются на территорию почти полутора десятка европейских стран и сфера их влияния все более распространяется.

Разделение властей и разграничение их компетенции в различных странах имеют свою специфику. Однако общим для всех демократических государств является правило, согласно которому три ветви власти не должны быть полностью разобщены или, напротив, соединены под единым началом.

Поэтому в рамках единой целостности власти государства необходимо разграничение властей, чтобы каждая из них эффективно осуществляла свои полномочия, и их единство, чтобы обеспечить интересы личности, народа, а также социальный прогресс общества.

Вопрос о механизме и формах взаимодействия различных институтов общества предполагает поиск наиболее идеальной модели их организации. В этой связи появились многочисленные научные исследования, посвященные данной тематике. В них наиболее часто объектом изучения выступает институт государства. В настоящее время развитие ряда государств достигло такого уровня, что проблема власти все более увеличивающегося слоя чиновников стала привлекать к себе внимание юристов, философов, экономистов.

Представляется затруднительным рассматривать современное государство и политико-правовую систему в целом без изучения существующей системы бюрократии. Общественная жизнь организована таким образом, что без функционирования государственных институтов она не будет способна эффективно действовать и развиваться.

Наличие бюрократизма в обществе можно охарактеризовать «отрывом» аппарата управления, некоторых его звеньев от интересов народа. При таком подходе отдельные ученые отрицают, что бюрократизм образует особый социальный слой, обладающий определенной независимостью и преследующий свой корыстный интерес, что существует бюрократия как специфическая форма организации, в которой власть не зависит от большинства членов общества.

Бюрократизация политико-правовых отношений проявляется и в реальном положении, в котором оказались выборные органы государства, общественные организации, то есть происходит необоснованное возрастание роли и функций исполнительных органов в ущерб выборным. Следствием бюрократизации политической жизни и одновременно

основой процветания бюрократии является отсутствие гласности в обществе.

«Наука о бюрократии» — один из разделов политико-правовой науки. В странах Запада уже многие десятилетия данное направление развивается как самостоятельная дисциплина, изучающая широкий спектр возникающих в данной связи вопросов. Издаются книги, проводятся исследования, читаются учебные курсы. Без знания основ этой дисциплины — Public Administration — трудно представить себе современного юриста, политика, менеджера, экономиста, да и просто образованного человека.

Люди давно обратили внимание на то, что все, без исключения, правительства подвергаются воздействию со стороны групп лиц, добивающихся достижения собственных целей. Оценивалось это по-разному. Одна из традиций, к которой принадлежали Платон, Т. Гоббс, Ж.Ж. Руссо, настаивала на необходимости устранить все «частные» влияния на процесс принятия решений. И сегодня нередко приходится слышать мнение, что все негативные процессы, происходящие в обществе являются следствием незаконной деятельности бизнеса, многонациональных корпораций, и т.д.

Развитие в России демократических институтов сопровождается формированием новых политико-правовых структур, требующих доктринального обоснования. К ним можно отнести такое явление, как лоббизм, который становится частью функционирования современного конституционного механизма¹. Однако, до настоящего времени, лоббизм вызывает спорные, неоднозначные оценки.

Понятие лоббизма вызывает двойное восприятие. С одной стороны - это современное выражение разного рода требований вне зависимости от

¹ Малько А.В. Цели и средства в политике // Право и политика, 2002. №9. С. 14-21.

их происхождения, природы, легитимности и цели. А с другой – с этим понятием нередко связывают такое поведение и такие действия, которые вписываются в то, что связывается с феноменом коррупции. Именно этим объясняется необходимость более конкретного определения содержания изучаемого понятия.

В современных условиях лоббизм представляет многоступенчатое явление. Олицетворяет его политик или группа политиков, предлагающих или осуществляющих решения. Средний уровень структуры составляют эксперты, консультанты – то есть исполнители. Достаточно часто ими выступают бывшие чиновники и государственные деятели, профессиональные юристы, специалисты по общественному мнению и т.п. Основа лоббизма представлена типичной социальной или политической группой, различными движениями.

В государствах с развитыми гражданскими структурами номенклатурным способом складывается только бюрократическая элита – государственный аппарат. В современной России существует иной способ организации власти¹. В любом из избранных на альтернативной основе парламентов большинство депутатского корпуса составляют чиновники различных уровней. Это обусловлено развитостью этого класса и наличием достаточных финансовых средств, а так же незрелостью институтов гражданского общества.

Основной целью деятельности политической элиты является принудительное навязывание власти, используя для этого юридические нормы. Политическая власть выступает регулятором поведения политических институтов государства, поскольку нормы, созданные элитой определяют их поведение в политико-правовой сфере.

¹ См.: Фарукшин М.Х. Политическая система общества // Социально-политические науки, 1991, №5. С. 24-26.

В конце января – начале февраля 2003 года Правительством Российской Федерации был рассмотрен проект постановления «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства и федеральных органов исполнительной власти». Этот документ обеспечивает более широкую гласность в деятельности ведомств¹.

Реформа правовой системы в России, – как отмечалось в ежегодном послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию 2002 года, – имеет своей целью создание правового государства, де бюрократизацию политической жизни и расширение демократии, развитие самоуправления народа и обеспечение достойного уровня жизни граждан². Поиск оптимальных форм функционирования государственной власти поставил перед общественно-правовой наукой ряд теоретических проблем. Одним из ключевых вопросов, требующих научного анализа, является формирование оптимально действующей системы государственной власти.

Степень научной разработанности проблемы. Данная тема привлекает к себе внимание ученых-правоведов. Исследованием рассматриваемых проблем занимались такие ученые, как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, Л.И. Антонова, М.И. Байтин, В.М. Баранов, П.П. Баранов, Ф.М. Бурлацкий, А.М. Васильев, А.Б. Венгеров, Г.Б. Гальперин, И.Г. Горбачев, В.Г. Графский, В.Е. Гулиев, А.И. Денисов, Б.Л. Железнов, В.Д. Зорькин, И.П. Ильинский, В.Н. Карташов, Д.А. Керимов, А.Е. Козлов, А.И. Королев, В.М. Корельский, В.А.Краснянский, Л.Т. Кривушин, Г.И. Курдюков, Э.В. Кузнецов, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Р.З. Лившиц, А.Ф. Малый, А.В. Малько, Л.С. Мамут, Г.Н. Манов, Г.В.

¹ См.: Цена чиновника: в рублях, долларах и приговоре. // Российская газета. №7, 17. января.2003 года.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «России надо бить сильной и конкурентоспособной // Российская газета. №71, 19 апреля 2002.

Мальцев, М.Н. Марченко, А.А. Мишин, И.А. Мушинский, В.С. Нерсисянц, В.С. Петров, И.Ф. Покровский, Ю.С. Решетов, В.П. Сальников, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, А.А. Ушаков, М.Х. Фарукшин, А.Г. Хабибулин, В.А. Четвернин, Н.В. Черноголовкин, О.И. Чистяков, В.Е. Чиркин, Г.Х. Шахназаров, С.М. Шахрай, А.И. Экимов, Л.С. Явич, Ш.Ш. Ягудин и другие.

Проблемы власти государственной и политической, их места и роли в обществе и государстве исследовались представителями российской правовой науки конца XIX - начала XX столетия: Н.Н. Алексеев, М.А. Бакунин, Н.А. Бердяев, А.Д. Градовский, В.М. Гессен, Г.Д. Гурвич, Н.Я. Данилевский, Н.А. Зверев, В.В. Ивановский, И.А. Ильин, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, П.А. Кропоткин, С.А. Котляровский, К.Н. Леонтьев, С.А. Муромцев, П.И. Новгородцев, Л.И. Петражицкий, Г.В. Плеханов, П.А. Покровский, В.В. Розанов, В.В. Соловьев, П.А. Сорокин, М.М. Сперанский, Е.Н. Трубецкой, Г.Л. Федотов, С.Л. Франк, В.М. Хвостов, П.Я. Чаадаев, Б.Н. Чичерин, В.С. Шевцов, Д.Н. Шиков, Г.Ф. Шершеневич и др.

Исследованию бюрократии и факторов интереса были посвящены работы В.И. Бестужева-Лады, И.А. Василенко, К.С. Вяткина, К.С. Гаджиева, В. Губернаторова, Н.Г. Зяблюка, А.И. Кравченко, В.А. Лепехина, В.П. Макаренко, А.В. Оболонский, Ю.Ф. Олещук, С.П. Перегудова и других.

Присутствующие и действующие в государственных органах негативные моменты требуют разработки новых теоретических и практических идей при выборе наиболее приемлемых способов формирования и деятельности органов государственной власти. В этой связи в диссертации власть рассматривается с позиций существующей действительности, с учетом опыта построения российской

государственности. В работе учитывается также опыт других государств, для того, чтобы подчеркнуть характерные для России тенденции.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия власти и бюрократии как политико-правовых явлений.

Предметом исследования выступают взаимообусловленность, взаимосвязь и взаимозависимость власти и бюрократии как специфических элементов государственного управления; формы и методы государственной властной деятельности.

Теоретико-методологическую базу исследования составили диалектический, социологический, исторический, логический, структурно-функциональный и сравнительный методы познания явлений и процессов социально-политической жизни, принципы единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального, а также концептуальные идеи и положения теоретических работ ученых по проблемам политической и государственной власти, государственного управления, политико-правовых явлений во власти.

Изучение практики деятельности органов государственной власти осуществляется путем анализа существующего законодательства и практики его применения.

Данное исследование проведено с использованием теоретических положений отечественных и зарубежных ученых по общей теории государства и права, государственному праву, и ряда специальных правовых отраслей, в той или иной мере раскрывающих основные характеристики и элементы исследуемых явлений.

Цели и задачи диссертационного исследования. Исходя из актуальности рассматриваемой проблемы, целью работы является комплексное изучение действующей системы организации и

функционирования органов государственной власти и управления, раскрытие ее характеристик, которые составляют ее специфические черты и во многом определяют пути ее развития.

В соответствие с изложенным в работе поставлены следующие задачи:

- рассмотреть факторы возникновения, существования и развития власти и бюрократии как явлений общества и государства;
- проанализировать понятия власти, государственной власти и власти политической как основополагающих категорий теории общей государства и права;
- раскрыть структуру и содержание изучаемых феноменов и выявить причины, их обуславливающие;
- выявить роль бюрократии в структуре власти и процессе государственного управления;
- исследование видов и типов бюрократических структур в системе государственного управления:
- определение методов и путей совершенствования функционирования бюрократических институтов в системе органов государственной власти.

Научная новизна настоящего исследования определяется тем, что в диссертации проводится всесторонний анализ явлений власти и бюрократии с позиции общенаучной и общетеоретической значимости рассматриваемых явлений. Определяется степень взаимообусловленности, взаимозависимости процесса бюрократизации институтов власти и способа организации органов государственного управления. Обосновывается вывод о гносеологической и антологической взаимосвязи власти и бюрократии.

В диссертационном исследовании анализируется влияние факторов интереса на субъектов властной деятельности, существование которых

объективно присуще государственному управлению. Обосновывается необходимость государственного формализованного закрепления принципа открытости и гласности государственного управления с позиций правового государства.

Основные положения, выносимые на защиту. Результатом научного анализа данной проблемы являются выносимые на защиту выводы и положения:

- понятие и сущность власти как общественного явления, объективно существующей в виде определенной системы, обусловлены конкретно-историческим содержанием, что предполагает трансформацию рассматриваемой категории, которая отражает субъективную и объективную, идеологическую и материальную стороны политико-правовой действительности;

- бюрократия представляет собой объективно существующий в системе органов власти способ организации и функционирования системы государственного управления. При этом бюрократия может являться средством достижения субъективных целей, не соотносимых с целями деятельности создаваемых властных институтов;

- соотношение власти и бюрократии обусловлено политико-правовой природой явлений и их взаимозависимостью. «Власть», «политическая власть» являются теоретико-методологическими категориями общей теории права и государства. По нашему мнению политическая власть представляет собой процесс управления обществом в интересах государства, регулирующий социально-политические отношения в целях достижения и поддержания общественного порядка. Публичная политическая власть осуществляется особой группой людей, профессионально занимающихся управлением и составляющих аппарат власти. В любом современном обществе аппарат государства практически полностью основан на бюрократических принципах. Однако, до

настоящего времени термин «бюрократия» в большей степени применяется в категориальном аппарате политологии, нежели общей теории права и государства. Такое положение представляется необоснованным с точки зрения понимания правовой сущности исследуемых явлений;

- политико-правовые процессы объективно подвержены воздействию бюрократии, что обусловлено сложившимися принципами построения системы государственного управления. Такое положение вызывает необходимость формализованного регулирования совокупности методов и способов воздействия на власть со стороны заинтересованных субъектов;

- в современной системе Российской государственной власти бюрократия формирует новые и нетипичные способы влияния на политические процессы, которые являются результатами деятельности лоббистских организаций. Однако, опыт функционирования зарубежных государств свидетельствует о возможности разумного соотношения интересов различных социальных групп при реализации функций политической власти;

- в процессе формирования и регулирования деятельности государственных институтов представляется возможным создание механизма ограничения бюрократических влияний в интересах целостности общества и взаимосогласованности действий субъектов политики.

Научно-практическая значимость исследования. Выводы и основные положения диссертации изложены в опубликованных работах, а также используются при проведении лекционных и семинарских занятий по курсам «Теория государства и права», «Политология», спецкурсу

«Актуальные проблемы теории государства и права» в Уфимском юридическом институте МВД России.

Апробация результатов исследования. Основные положения были рассмотрены на кафедре государственно-правовых дисциплин УЮИ МВД России, докладывались на межвузовской научно-практической конференции «Право в современном мире» – Уфа, Башкирский университет, 2001, российской научно-практической конференции «Актуальные проблемы обеспечения безопасности личности, общества и государства в современных условиях». – Уфа: УЮИ МВД РФ, 2001, всероссийской научно-практической конференции «Международные и национальные механизмы защиты прав и свобод человека». – Уфа, УЮИ МВД РФ, 2002, межвузовской научно-практической конференции «МВД России – 200 лет». – Уфа, УЮИ МВД РФ, 2002 и др.

Структура диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень разработанности темы, объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологическая основа, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечаются практическая значимость и апробация результатов исследования.

Глава I. Власть и бюрократия в категориальном аппарате общей теории государства и права

В первом параграфе «Анализ феномена власти в классической и современной политико-правовой мысли» анализируется понятие, содержание и место власти как политико-правового института. По нашему мнению, власть - понятие правовое, означающее создание и распределение ценностей согласно общественным интересам. Власть - это законное право принимать решения, обязательные для исполнения гражданами и использовать принуждение во имя торжества законов. Правители всегда стремятся создать впечатление правомерности своей власти и законности правления. В обществе, в котором народ с уважением относится к закону и доверяет правительству, требуются минимальные условия для принуждения¹. Там же, где легитимность власти не бесспорна, воцаряется беззаконие и сохраняется опасность социальных конфликтов.

Понятие политической власти более емкое, чем власти государственной. Известно, что политико-правовая деятельность осуществляется не только в рамках государства, но и в других составных элементах социально-политической системы. Политическая власть как одно из важнейших проявлений власти характеризуется наличием реальной способности данного класса, группы, индивида осуществлять свою волю, выраженную в политике.

Природа явления государственной власти выходит за пределы формального юридического понимания. Психологическое и юридическое понимание явления властвования и подчинения не должны смешиваться.

¹ См.: Шахрай С.М. Федерализм и конституционное правосудие (проблемы методологии, теории и практики) // Дис. ...доктора юрид. наук. -СПб.:СПБУ МВД России, 2001, С. 45.

Автор разделяет точку зрения, что власть – явление многоплановое, используемое во многих отраслях науки с позиций различных присущих ей качеств. Политическая власть – это специальный социальный институт, упорядочивающий социальные отношения и поведение индивида, определяющий воздействие на поведение масс, групп, организаций с помощью средств, которыми обладает государство. В отличие от нравственной и семейной власти, политическая власть носит не лично-непосредственный, а общественно-опосредованный характер. Она проявляется в общих решениях, в функционировании институтов (президент, правительство, парламент, суд). Власть права требует наличия независимого суда, который может без страха надзирать за актами исполнительной власти с правом окончательного решения об их конституционности¹. В отличие от правовой власти, регулирующей отношения между конкретными субъектами, власть политическая мобилизует на «большие массы» людей, регулирует отношения между группами в целях стабильности, общего согласия.

Отличительные признаки политической власти опосредуются с различными аспектами деятельности государства. Наиболее часто к ним относят: легальное использование принуждения специальными органами; публичность этого вида принуждения; монополию государственных структур на легитимное применение насилия; обязательность решений государственных структур; наличие профессиональных групп управленцев, осуществляющих политическую власть; многообразие используемых государством ресурсов.

Анализ основных подходов к определению понятия государственной власти позволяет выделить четыре подхода в ее понимании: как волевого

¹ Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: «Изд-во Казанского ун-та», 1998, С. 161-162

отношения; как государственного органа; как функции и как совокупности полномочий¹.

Каждый из подходов дает возможность выявить социальное назначение государственной власти и ее роль в упорядочивании общественных отношений. По мнению отдельных авторов государственная власть, как сила, обусловленная сознанием гражданами их зависимости от государства, порождает в общественной жизни своеобразные явления двоякого рода. Во-первых, данный вид власти побуждает граждан совершать то, что они считают необходимым для государства, от которого сознают себя зависимыми. Во-вторых граждане подчиняются велениям отдельных лиц, признаваемых органами государственной власти. Характеристика государственной власти как силы, способной подчинять, представляется верной потому, что организующее воздействие государства не может осуществляться, опираясь лишь на убеждение².

Верховная власть государства в принципе так же едина, как и само государство. Она не представляет собой совокупность отдельных полномочий, между которыми существуют пробелы, но есть связанное единство. Из этого можно предположить, что власть в данной трактовке понимается как полномочия, выполняемые органами государства. Однако необходимо учитывать возможность ограничения власти компетенцией другой вышестоящей верховной власти, управления верховной властью местными делами, что предполагает трактовку ее как функции органа государства.

¹ Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право, 2001. №3. С. 94-99.

² Киреева С.А. Политический режим как элемент формы государства (теоретико-правовое исследование) // Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. -Саратов: СГАП, 1997, С.10-11.

Во втором параграфе «Теоретико-правовой анализ бюрократии: природа, содержание, проявление» рассматривается явление бюрократии. Явление бюрократии в обществе можно охарактеризовать отрывом аппарата управления, отдельных его звеньев от интересов народа. При этом ученые отрицают, что бюрократизм образует особый социальный слой, обладающей определенной независимостью и преследующей своекорыстный интерес, что существует бюрократия как специфическая форма организации, в которой власть не зависит от большинства членов.

Бюрократизация политических отношений проявляется в реальном положении, в котором оказываются выборные органы государства и общественные организации – непомерное возрастание роли и функций исполнительных органов в ущерб законодательным, укореняются технократические, административно-нажимные методы работы. Следствием бюрократизации политической жизни и одновременно основой процветания бюрократии является отсутствие гласности в деятельности органов государственной власти (М.И. Байтин, М.Н. Марченко).

Возникновение бюрократической организации многие исследователи считают таким же важным этапом в развитии человеческой цивилизации, как переход от феодальных отношений к капиталистическим. Бюрократия может быть определена как организация со строгой иерархической властной структурой, использующая силу действия общепринятых или корпоративных правил, чтобы поддержать эту структуру.

Автор показывает, что на протяжении последних трех тысячелетий самым распространенным был бюрократический авторитарный режим. Аграрные бюрократии правили в египетской, китайско-ханьской, римской, османской и российской империях. Европейские колониальные державы управляли своими колониями при помощи бюрократии. После

завоевания этими территориями политической независимости к руководству часто приходили военные, полиция. С 50-х до 90-х годов XX века государственный социализм и особенно государственный капитализм следовали стратегии, направленной на промышленное развитие.

Подобное распространение бюрократических авторитарных систем объясняется наличием ряда факторов. Во-первых, всем политическим лидерам приходится иметь дело с проблемой установления общественно-политического порядка. Для управленческого аппарата бюрократический контроль представляется наиболее эффективным средством для противостояния общественной напряженности. Бюрократическая авторитарная система основана на утверждении принципа поддержания порядка путем создания соответствующих организаций. Эти административные органы независимо от того, действуют ли они в рамках государственно-капиталистической или государственно-социалистической экономической системы, не заинтересованы в демократии как в системе институционализированной межгрупповой конкуренции. Во-вторых, для бюрократических авторитарных систем характерно наличие единого управленческого аппарата, позволяющего правящим элитам удерживать власть в своих руках и влиять на темпы экономического роста. В-третьих, кроме политико-экономического давления со стороны государства, бюрократическую авторитарную систему поддерживали иностранные институты, особенно в Восточной Европе и в странах «третьего мира»¹.

¹ См.: Манов Г.Н. Государство и политическая организация общества// Дис. ... доктора юрид. наук. -М.: ИГП АН СССР, 1972, С. 112-125.

Глава II. Бюрократизм в системе государственной власти современной России

В первом параграфе – «Бюрократия как форма воздействия на политико-правовые процессы социальной жизнедеятельности общества» – автором рассматриваются принципиальные различия категорий власти и управления, к которым можно отнести то, что власть представляет собой доминирование властной воли, предполагает подчинение одной воли другой. Управление же представляет процесс обмена информацией между людьми, к которому в ряде случаев неприменимо понятие доминирования, тем более воли властной, которое присуще власти как таковой. Поэтому управление не сводится к функционированию власти. Основная цель управления – это согласование и координация деятельности людей. Одной из функций власти является исполнение воли управляющего. В управлении эти воли могут как совпадать, так и выступать как единая воля.

Таким образом, можно сказать, что власть в обществе представляет собой отношение, стороны которого обязательно должны обладать волей и сознанием, а в управлении фактор сознания и волевого доминирования может присутствовать не всегда¹.

В настоящем исследовании достаточно подробно (в контексте темы диссертации) рассматривается институт лоббизма. Лоббизм определяется автором как деятельность коллективного характера, целью которого является выражение требований коллективов.

Проблема лоббирования является одной из самых древних в истории политико-правовой мысли. Ученые давно обратили внимание на то, что все, без исключения, правительства подвергаются воздействию со

¹ См.: Тиунова Л.Б. Право. Конституция. Правовое государство (К концепции демократического конституционализма правового государства) // Дис. ...доктора юрид. наук. – СПб., 1992 С.58–66.

стороны групп лиц, добивающихся достижения собственных целей. Одна из традиций, к которой принадлежали Платон, Т. Гоббс, Ж.Ж. Руссо, настаивала на необходимости устранить все «частные» влияния на процесс принятия решений.

Термин «лобби», «лоббист», «лоббирование», пришли в русский язык из англоязычной политической лексики. Лоббизм как явление можно определить как высококвалифицированную деятельность людей, имеющую политический смысл и правовое обоснование, которая является интегральным элементом демократической системы политики. В действительности лоббизм представляет собой систему групп (союзов и объединений) граждан, функционирующих путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность органов государственной власти¹.

В настоящее время в юридической науке идет дискуссия о сущности политического лоббизма и о смысле понятия «лоббизм», «лоббирование», «лобби». Одни ученые (В.А. Лепехин, А.И. Кравченко и др.) разделяют эти понятия и считают, что лоббирование – это социально-полезное явление, необходимая функция депутата, представляющего своих избирателей, но исключительно в рамках законодательной деятельности. Другие (А.В. Малько, М.А. Ильин и др.) рассматривают лоббизм как специфическую систему функционального представительства групповых интересов в органах власти, дополняющую и в разнообразных направлениях перекрывающую систему географического представительства интересов, осуществляемую депутатами парламента. В условиях российских политико-правовых реалий очень часто выступают синонимами категории лоббизм и коррупция, однако говорить о том, что лоббист – это обязательно коррупционер было бы, по нашему мнению,

¹ См.: Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт // Дисс. к. юрид. н., М., 1999. С.16-27.

некорректно. Более рациональным будет понимание лоббиста как субъекта лоббистской деятельности, т.е. непосредственного участника процесса лоббирования.

Во втором параграфе «Механизм государственно-правового регулирования ограничения бюрократии в процессе совершенствования государственного строительства» анализируется политическая элита, ее свойства, функции. Автор отмечает что лица, входящие в элиту, меняются, однако институционализированная власть государства от этого не исчезает, за исключением случаев, когда эти изменения сопровождаются уничтожением государства вследствие других причин, таких как гражданская война или подчинение другим государством¹.

Политическая элита может принудительно навязать свою властную волю, используя для этого юридические нормы. Принудительный характер юридических норм сказывается в той мере, в какой их нарушение позволяет государственным органам применять санкции. Власть осуществляется посредством этих норм.

Если к власти проявляется неуважение, элитарные группы, опираясь на институционализированные аппараты насилия, могут применять санкции, предусмотренные системой законодательства. Политическая элита применяет институционализированное насилие постоянно лишь в исключительных случаях, поскольку обладает достаточно эффективными для управления коллективным поведением средствами прямого и косвенного убеждения. Институционализированное насилие является последним аргументом, к которому прибегает политическая элита, когда возникает угроза ее свержения.

¹ См.: Шансулов Д.Ю. Народовластие (опыт политико-правового исследования) // Дис. ...доктора юрид. наук. - М., 1991, С. 44-102.

Нельзя не согласиться с мыслью о том, что осознание обществом необходимости своей государственной оформленности – первая основа функционирования политики в целом. Без такой основы есть пространство только для частичной или деформированной политики и власти.

Государство, являясь системным образованием, обладает высокой способностью самосохранения, восстановления и обновления своих подсистем. Для обеспечения своей деятельности оно должно быть «сильным», то есть хорошо организованным, иметь надежный бюджет с устойчивым реальным доходом, эффективную администрацию, достаточные силовые структуры. Свои функции государство может осуществлять, если обладает развитой способностью интерактивности, то есть воздействия одних органов власти на другие, подчинения нижестоящих должностных лиц вышестоящим структурам. Обеспечивается это действием принципов суверенитета и единства государства, оптимальными моделями взаимодействия с социальной средой.

Осуществляемая политической элитой государственная власть имеет две основные функции: посредническую и функцию управления. Прежде всего, следует подчеркнуть ее главное измерение, состоящее в организации общества на основе интересов обладающей гегемонией группы.

В Заключении подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы и предложения по данной теме.

**Оснoвные положения диссертации
опубликованы в следующих работах:**

1. Government And Politics // Law In The Presentday World. Материалы научно-практической конференции. – Уфа: БГУ, 2001. (0,4 п.л.).
2. Политическая власть: подходы к определению понятия // Вестник Уфимского юридического института. – Уфа: УЮИ МВД РФ, 2002, № 2. (0,2 п.л.).